

DOI: 10.15918/j.jbitss1009-3370.2021.4052

论检察绩效考核的制度语境与转型逻辑

林喜芬, 周晨

(上海交通大学 凯原法学院, 上海 200030)

摘要: 在不同法域, 检察考核均是优化检察权运行和绩效管理的重要举措之一。基于语境的比较, 美国与法国、德国、中国台湾地区分别选择了检察独立和检察一体等不同的检察运行模式, 在检察绩效考核的方法上却均表现出“以考核个体为重心”的共通特征, 在“考核指标的量化程度”和“外部评估的实践效果”等方面也存在重要差别。表层趋同与内涵差疏映射着两种检察体制的深层结构和逻辑, 即以检察独立为主的美国模式乃根植于协作型的权力结构, 更强调社区参与的价值; 以检察一体为主的法国、德国、中国台湾地区模式乃生发于科层式权力结构, 更强调量化指标的上行下效。中国大陆地区类似于欧陆法系的检察一体模式, 检察功能也更多元, 因此, 以“条线考核”和“内部考核”为特征的考核体系可能还会维系较长时期, 未来可通过完善检察人员分类考核、重视个人考评结果、建立双向互动的检察考核模式, 来解决个体激励不足和缺乏民主监督的实践弊端。

关键词: 检察考核; 考核个体; 外部评估; 科层式; 协作型

中图分类号: DF83

文献标志码: A

文章编号: 1009-3307(2021)02-0161-12

绩效考核是现代组织管理中的一项重要制度, 旨在对个体工作的实际效果以及个体对于集体的贡献或价值进行评估。将绩效考核机制引入司法领域是一项较通行的做法, 但在各国或地区的实践中也饱受争议^[1-2]。中国大陆地区也不例外, 一方面, 在最高人民检察院的大力推动下, 各省市地区的各级检察院都全面推广实行检察绩效考核制度, 并在制度上呈现出“偏重考核集体, 而非考核个体”和“强调内部评价, 而非外部评价”等特征; 另一方面, 学者和实务工作者也对绩效考核制度的实践情况提出了不少批评, 认为当前的考核机制存在问题: 考评主体的单一性导致考核结果欠公正, 考评目的“功利化”导致激励效果的丧失, 考核指标不科学导致检察行为的异化^[3-4]。由于检察绩效考核制度不仅约束着检察机关各部门和具体个人的业务行为, 而且对检察机关在刑事诉讼程序中的职能定位和检察权运行起着导向作用, 因此, 无论是诉讼学理上, 还是司法实践中, 都有必要对之深度关注^[5-7]。近年来, 检察学界对绩效考核的功能与意义进行了一定的关注, 讨论脉络和分析逻辑大致包括两种: 其一, 以某地或多地检察绩效考核制度为样本, 通过分析各类考核指标指出该制度在实践中所存在的弊病并提出改革建议^[8-9]。该类研究对检察绩效考核制度的局部梳理非常详细, 通过考察现阶段检察绩效考核制度的负面影响, 补强非正式制度维度的改革建议。其二, 通过比较法研究, 致力于吸收和借鉴其他法域检察绩效考核的制度和理念^[10-11]。这类研究可以增进检察理论界对域外经验的了解, 但总体上, 当前对其他法域检察绩效考核制度的了解还较多地停留在规则介绍层面, 往往比较强调不同法域之间检察绩效考核的优劣区分。

考核规则和模式在一国或一地区都有着深层的制度结构和语境, 这种制度背后的语境也同样值得关注。在改革建议方面, 针对中国目前检察考核机制“侧重条线考核, 而非个体考核”的特征, 一些学者结合域外经验, 呼吁考核应当着眼于检察官个体而非某个单位或部门, 检察业务考核需要对检察官履职存在哪些方面的不足提供完善意见, 这样才能真正起到提高检察机关整体履职水平的效果^[12]。针对考核实践中“强调内部评价, 而非外部评价”的特征, 最高人民检察院在《考核评价各省、自治区、直辖市检察业务工作实施意见》(2010年)中也强调应“坚持内部评价与外部评价相结合”的考核原则, 这似乎是对

收稿日期: 2019-11-06

基金项目: 最高人民法院检察理论研究课题“检察官业绩考核机制研究”(GJ2017C13)

作者简介: 林喜芬(1982—), 男, 法学博士, 教授, 博士生导师, E-mail: linxifen1982@sjtu.edu.cn; 周晨(1995—), 女, 博士研究生, E-mail: zhouchen_1995@sjtu.edu.cn

当前施行的“内部评价”模式的一种针对性改良。新修订的《检察官法》(2019)增强了对个体考核的强调,该法第39条规定,人民检察院设立检察官考评委员会,负责对本院检察官的考核工作。

一、检察独立与检察一体:两种体制下的检察绩效考核方法

以美国、法国、德国、中国台湾地区作为比较考察的对象,可以分别阐释“检察独立”和“检察一体”两种体制下的检察绩效考核方法。美国是采取“检察独立”体制的代表性国家,尽管中美两国在检察体制上存在较大差别,但是,美国在检察绩效考核上强调社区的民主评价,这与中国最高人民检察院新近较强调的“内部评价与外部评价相结合”的考核原则有一定契合度,对当前改革具有较强的启示意义。法国和德国均是代表性的欧陆法系国家,奉行“检察一体”的组织原则,其检察制度历史悠久,累积了较丰富的实践经验,对中国检察体系的建设有较强的借鉴价值,而中国台湾地区的检察考核模式反映的正是欧陆法系的检察传统,其在检察制度文化上与中国大陆地区同源而分流,而且近年来,中国台湾地区的检察权配置影响了大陆地区的诸多改革(如主任检察官制度改革、员额制改革等),因此,将法国、德国、中国台湾地区一并纳入检察一体模式下的考察对象(如表1所示),并重点探索中国台湾地区的检察绩效考核制度实践情况,以期提供更全面、深入的经验总结。

表1 主要国家(地区)检察绩效考核制度比较

检察体制	典型法域	考评主体	考评方式	考核内容
检察独立	美国	上级检察官、检察官同行、法官、辩护律师、被害人、被告人以及社会公众	定性为主,量化为辅	办案公正和效率、社区安全反馈、廉洁度、内部协调关系
	法国	检察长、部门负责人	定性与量化兼备	一般职业能力、敬业程度、执行特定任务的能力
检察一体	德国	检察长、部门负责人	定性与量化兼备	专业成绩、个人素质、综合能力
	中国台湾地区	检察首长、检察官同行、律师协会及民间团体	量化为主,定性为辅	办案品质、学识能力、品德操守、敬业精神

(一) 检察独立模式下的美国检察考核制度

美国检察绩效考核制度的发展受到了检察独立性特征的深刻影响。美国的检察体系由联邦和州两套系统构成,检察制度具有“三级双轨、相互独立”的特点。通常认为,“三级”分别是联邦、州、郡/县/市/镇——如果将州视作是国家的行政级别,那么市郡一级的检察机关可以称之为地方检察机关。“双轨”是指联邦与州检察体系之间的相互独立、平行运作,本质上是一种分权与合作的关系^[13]。无论是在联邦系统,还是在州系统,各地区检察官既无须向其他高层级检察官(长)负责,也无须听从其他高层级检察官(长)的建议或命令。相反,在州检察系统内,各地区检察官的职位基本是由当地选民选举产生,这意味着这些检察官最终要向所在辖区的选民负责,因此,对大部分决定而言,除了受到选情影响之外,地方层级的检察官们几乎拥有绝对的权力^[14]。这种民主负责的机制吸引了一批希望通过检察官生涯来寻求其他发展的人,这也导致检察官们都非常重视“法律和秩序(Law and Order)”理念。为了迎合基层选民和当地社区的要求,每个检察官极为重视指控犯罪的数量和成功率。该业绩也成为检察官职业晋升与声誉评价的重要指标。

传统上这种重视定罪率和结案率的考核方法却并不完美,在实践中,很多数据都是可以操控的,而且也不能反映和考核检察工作的全部。此外,悖论的是,美国的犯罪率并未因检察机关对指控的重视(威慑效果)而有所缓解。相反,在20世纪80年代末,刑事案件量因犯罪量激增而陡然增多。对此,传统意义上以打击和威慑为导向的被动式刑事司法理念受到较大的冲击——检察机关这种被动接受并处理案件的工作模式已经不能满足公众和选民对刑事司法的需求。由此,社区检察(community prosecution)理念逐渐兴起^[15]。近年来,在一些有代表性的郡县(如芝加哥市的库克郡、纽约市纽约郡)的检察官选举中,如何落实社区检察理念已成为竞选者争论的核心议题之一。与传统检察理念不同的是,社区检察理念更强调从事前预防的角度保护社区利益。也就是说,检察官的角色不应仅限于追诉犯

罪的公诉人,他们同时还应当是预防犯罪者、刑事制裁者以及刑事司法体系的建设者^[16]。此时,对于检察官而言,最核心的驱动力仍然是“向社区负责”和“向选民负责”,但是,考核内容与以往已有所不同。要建立一套与之相适应的评估体系,就必须解决“考核目标是什么”“考核范围是什么”“考核标准是什么”等问题^[17]。对检察官的考核已经不能再局限于“犯罪率”“定罪率”“结案率”等指标,应随着职能的多元而趋于多样化。

为了应对社区检察理念的发展,美国检察官研究所(American Prosecutors Research Institute)对检察官的绩效考核提出了一套较成熟的概念框架,即“目标—任务—绩效评估”。该框架确定了检察工作的总体目标,即“推动公平、公正、迅速的正义”“维护社区的安全”和“促进检察专业的廉正和刑事司法系统的有效协调”。然后,在每一个总体目标下都规定了较具体的工作任务,并对每一个工作任务进一步规定了衡量指标。具体而言,就“推动公平、公正、迅速的正义”目标而言,它包括了四项任务并下设若干考核指标,其一,打击犯罪,考核指标分别是“定罪率”“被告人的刑期长度”“撤诉情况”“其他措施的使用情况”“案件赔偿情况”;其二,办案效率,考核指标为“案件处理时间”和“恢复原状时间”;其三,处断适当,考核指标为“检察官对犯罪嫌疑人的处置措施”和“犯罪嫌疑人对于控告的抗辩”;其四,服务质量,考核指标分别是“被害人、证人对个人安全状况的评价”“被害人、证人对于刑事司法过程的了解程度”“对被害人的信息告知情况及受害人回应情况”“被害人对于司法裁判过程的满意度”。就“维护社区安全”目标而言,设定了两项考评任务:其一,减少社区犯罪,其考核指标分别是“重罪率”“青少年犯罪率”“逮捕率”“公诉结果”“监禁率”“受害方损失情况”;其二,降低社区对犯罪的恐惧,考核指标是“社区安全评价”和“公众对于公诉结果的了解程度”。而就“促进检察工作的廉洁性和刑事司法系统的有效协调”而言,具体包含了三项考评任务:其一,检察官专业素质培养,考核指标为“专业培训的完成情况”“有无重大违反职业道德的行为”“有无错误起诉”“个人其他表现”;其二,有效的行政管理,考核指标为“人员配置情况”和“个人工作量”;其三,持续、协调的司法管控,考核指标则是“采用联合的政策或立法的情况”和“与特定代理人的衔接情况”^[18]。

综合考察美国检察绩效考核制度,可以发现:第一,在检察绩效考核的框架中,除了第一项目标“推动公平、公正、迅速的正义”主要体现的是传统追诉性检察理念,其余两项目标主要体现的都是社区检察理念,即如何通过犯罪追诉维护社区安全,以及如何保证检察官更廉洁、更有效而非过度耗费纳税人资财的方式去实践检察权^[26-13]。进言之,除了打击犯罪和化解纠纷这些传统职能,考核制度还关注了检察官的调查能力、工作热忱、判断力和道德、廉正素养等这些“软实力”。第二,即使是在第一项目标“推动公平、公正、迅速的正义”中,美国检察官研究所新构设的考核体系也扩大了传统追诉性检察理念的内涵,即不仅包括了“打击犯罪”和“办案效率”这两项考核任务,还涉及检察官在打击犯罪过程中是否“进行了适合于犯罪者的案件处理”,是否“提高了对被害人和证人的服务质量”^[19]。第三,该考核体系并未一味地采取量化评估模式,即,评估标准不仅包含量化的指标,还有一系列非量化的要求,例如,被害人和证人的问卷调查反馈情况,政策在案件中的适用效果等。事实上,这些评估也很难通过完全可视化的数量指标来呈现。而且,评价主体也并非这些个体检察官的上级,警察、法院、被害人、证人等也都参与了检察绩效的评估。“较好的考核方法乃是收集并总结来自于各种刑事司法受众或参与者的反馈,包括检察官同行、上级检察官、法官、辩护律师、被害人、被告人以及社会公众。这些信息被适当地汇总和加权后,可以激励检察官们更好地服务于他们的选民。”^[14]第四,该考核体系立基于美国最新的检察发展趋势,契合了基层检察官的日常工作任务,而且本质上也是检察官民主负责制的重要体现,反映的是一种较全面的、非科层式的、以外部评价为基调的绩效评估体系。

(二) 检察一体模式下的法、德检察考核制度

与美国检察官独立于上级但受制于社区选民的体制不同的是,法国与德国作为代表性的大陆法系国家,奉行的是“检察一体”原则。检察一体原则体现在检察体系内部结构和职权行使两个层面。一方面,检察组织上下一体,结构等级森严,上下级之间严格遵循等级从属原则,上级检察机关对下级享有内部指令权、职务收取权、转移权,司法部长对所有检察机关行使外部指导与监督权^[20];另一方面,检察官行使职权时责任一体,在案件办理中,可以由多个检察官共同办理一个案件,个体检察官均以检察院的

名义履行职责^[21]。在检察一体的组织结构下,法、德检察绩效考核制度也有别于美国检察绩效考核制度。

为了客观地评价司法官的职业价值,法国于1958年《司法官身份法》第12条提出以个体“行政档案”为载体的考核原则,推出了两年一次的检察官定期考核,1993年颁布第93-21号法令第19条确立以等级从属为框架的考核管理体系^[22]。随着检察实践经验的累积,检察考核制度也在施行中不断完善,2012年立法对司法官考核规定做了修正,明确评价范围为司法官职业能力、敬业程度、执行特定任务的能力,突出被考核的司法官在一定时期内职业能力的变化、职业强项及需要再改进和提高的方面,准确评判该司法官在其组织中的工作、在其部门中的职能及其完成的工作中体现出来的职业潜能。其中,检察官个人行政档案以其业绩考核为核心,其业绩考核项目既包含针对普通司法官的考核内容,即“一般职业能力”和“司法技能”等28项指标,还包括专门针对检察官的考核指标:(1)部门管理能力;(2)执行刑事政策的能力;(3)上下级沟通能力;(4)融入团队的能力;(5)执行计划的能力;(6)公诉和在法庭辩论的能力。在检察官绩效考核中,行政档案将和检察官自我陈述、与主管领导谈话总结等内容形成书面材料,一并上交至上诉法院院长或驻上诉法院总检察长,由其对检察官进行最终评定。最终评定产生的考核结论包含四方面:工作总结、评定级别、胜任的工作职能、是否有必要培训^[23]。这一考核结果与检察官的职级晋升有重要关联。

德国是联邦制国家,其检察体系也分为联邦和州两套体系,联邦总检察院和各州检察机关不存在领导与被领导的关系,但联邦与各州的检察体系分别遵循检察一体的组织原则。在联邦,联邦总检察院是完全独立的检察机关,仅负责由联邦管辖的法律事务,在联邦总检察长领导下行使职权。在各州,分别设立州高级检察院和州检察院,在州高级检察院总检察长领导下行使职权,州检察院检察长向州高级检察院总检察长负责。(联邦或州)司法部长乃是联邦和州检察体系内最高行政长官,均享有外部行政监督权^[24]。德国于1978年正式颁布《联邦公务员职业生涯条例》(Bundes Laufbahn Verordnung, BLV),明确对包括检察官在内的国家公务员队伍进行绩效考核。与其联邦政体相对应,分联邦机构和地方机构两个层面。按照《条例》规定,各州参照联邦法律制定公务员职业生涯条例,规定对公务员至少每三年组织一次官方评估^①。之后,德国又制定了更加完善的《公务员法》(Bundes Beamten Gesetz, BBG),从而为检察官实行绩效考核制度提供了法律依据。值得注意的是,无论是联邦还是各州,检察官绩效考核工作都严格按照隶属层级,由上级主管领导主持。德国检察机关绩效考核涉及的指标分为三个大类。第一大类是专业成绩,分为工作成绩和工作方式两个小类,前者包括工作数量和质量,后者则主要考察检察官的工作主动性、独立性、工作效率、团队合作精神等。第二大类是个人素质,包括生理与心理承受能力、理解力、思考敏捷性、创造性与新任务处断能力、决策能力与责任感、对额外任务的接受态度。第三大类是综合能力,主要包括专业运用能力、组织计划能力、领导能力、口头表达和文字写作能力等^②。每项指标都采用6分评分制,1~6分分别对应“不合格”“基本合格”“合格”“良好”“优秀”“非常优秀”6个评价等次^③。上级主管领导针对以上考核项目逐一进行打分,并结合检察官的日常表现,对其工作整体情况、工作优势与劣势撰写评语,形成一份完整的书面评鉴,作为其获得奖励或晋升的依据^④。

综合考察法国与德国的检察官绩效考核制度,可以发现:其一,在传统上命下从式的检察体系内,检察绩效考核主体是其科层体制中的上级,不涉及外部人士的参与,说明绩效考核是一种上级管理与评估下级的重要手段。其二,考核方式综合了办案业绩的量化记录和上级主管领导的定性评价,避免了单一定量考核带来的机械化,也化解了单一定性考核造成的主观性偏差。其三,检察绩效考核结果与检察官个人的评奖、晋升直接关联,有力地推动了检察官履职能力的建设,因此,亦发挥出绩效考核应有的个体激励功能。其四,绩效考核除了发挥检察组织管理和个人激励的基础作用外,还通过客观评分和领导评价的方式帮助个体检察官发掘其最擅长的工作职能,既便于上级“知人”而“善任”,也为检察官个人职业发展提供了明确的指向。

① § 48 I BLV。

② § 49 I BLV, § 49 II BLV。

③ Anlage I BLV。

④ § 50 I BLV。

(三) 检察一体模式下的中国台湾地区检察考核制度

自清末《法院编制法》以来,近现代中国检察机关的组织原理通过学鉴日本而仿效欧陆法制,采用自上而下的科层式建构,即通称的“检察一体”原则^[25]。后来中国台湾地区也以检察指令权为核心构筑了该上命下从式的检察组织体系:“法务部长”享有外部指令权,这是针对检察行政事务的指令权,属于行政监督权;各级检察首长享有内部指令权,包括对下属的指挥监督权和职务收取、转移权。然而,在检察绩效考核制度上,中国台湾地区却未完全仿照欧陆传统。

在“法官法”颁布(2011年7月6日)之前,中国台湾地区的检察机关并没有专门的考核规范,当时遵循的是“公务员考绩法”第5条及实施细则,“各机关办理公务人员考绩作业要点”等相关规定办理,也因此,考核内容也类似于一般公务员,主要考核检察官的工作、操行、学识、才能等。随着“法官法”的颁布,中国台湾地区有了更细致、更专业的检察绩效考评规范,“法官法”“检察官职务评定办法”“检察官全面评核实施办法”“高等法院以下各级法院及其检察院分院检察署检察官办案成绩考查实施要点”“检察官办理公诉案件办案成绩考查实施方式”等,都是检察绩效考核的重要规范来源。从考核制度体系上讲,中国台湾地区的检察绩效考核主要以“职务评定”为主,“全面评核”“个案评鉴”为辅。具体而言,“职务评定”是指机关首长在每年年终,参考该年度检察官的办案或公诉成绩考核检察官的办案品质,并综合学识能力、品德操守、敬业精神等方面,对受评检察官进行的客观考核。“职务评定”的结果往往是上级对检察官晋级或嘉奖的主要依据。“全面评核”是考核与惩戒的重要衔接,即通过对检察官“开庭及执行职务的态度”“办案绩效”“制作检察文书品质”“品德操守及敬业精神”等各方面评估,及时发现是否有应当进行个案评鉴的事由。“个案评鉴”则旨在对检察官的重大履职过失进行评定,并根据评价结果决定是否对办案检察官进行追责与惩戒。

值得注意的是,无论是职务评定中的“办案品质”项目,还是全面评核中的“办案绩效”项目,都是考核结果的重要参考依据。根据“检察官职务评定办法”的规定,在年终职务评定中,直接决定“办案品质”的办案或公诉成绩占总成绩的70%,而“学识能力”“品德操守”“敬业精神”仅占30%。“高等法院以下各级法院及其分院检察署检察官办案成绩考查要点”规定了办案成绩(或公诉成绩)的具体考核指标和计分标准。在中国台湾地区,“办案成绩”适用于侦查、刑事执行检察官的成绩计算;“公诉成绩”适用于公诉检察官的成绩计算。

第一,对侦查、刑事执行检察官办案成绩的考核。类似于中国大陆地区检察机关的业绩考核,考核指标包括:结案件数、结案速度、办案维持率。根据案件类型和层级的不同,考核指标及其比例也不相同,在具体计算方式上存在明显层级差异(如表2所示)^[26]。

第二,对公诉检察官的办案成绩考核。对办理公诉案件的检察官而言,其考核指标、权重与计算方法没有层级差异,其办案成绩由两部分组成:结案数占65%,办案维持率占35%(具体计算标准如表2

表2 中国台湾地区检察官“办案成绩”考核指标及计算标准

检察事务类型	案件层级	考核指标及比例	计算标准
侦查、刑事执行	地方法院检察署	结案件数35%	达到最低办案标准记80分,地方法院检察署检察官每增减3件,增减1分;不是独立承办案件的,其增减分按其所办案件比例计算;主任检察官每增减1件,增减1分
		办案维持率65%	有罪的生效裁判的案件占生效裁判案件的百分比
	地方刑事执行	结案件数60%	同上
		结案速度40%	平均每案结案时间达40日的,记80分,在此基础上,每加5日则减1分,每减1日则加2分;对于罚金的执行,如果已经准许其分期缴纳,则不再计算其结案速度。
高等法院及其分院检察署	结案件数60%	达到最低办案标准记80分,每增减1件,增减1.5分	
	办案维持率40%	上诉并经“最高法院”判决撤销原判的件数,占驳回上诉件数与撤销原判判决件数之和的百分比	
公诉	结案件数65%	办理专责全程到庭实施公诉,视为达到每月最低办案数,记80分,每提出论告书、补充理由书或出庭笔录一件,加0.5分;经法院通知无故不到庭者,每次扣减5分	
	办案维持率35%	一审判决有罪案件占起诉后一审判决案件百分比	

所示)。值得注意的是,“办案维持率”类似于中国大陆地区“有罪判决率”计算。对公诉检察官而言,一审判决无罪案件,如经公诉检察官上诉后改判有罪,则由检察长核准变更该案件作为有罪判决的办案维持率。经判决无罪的案件,如果有具体理由明显不可归责于公诉检察官,可以由检察长核准后从计算办案维持率的案件中予以扣除。对有罪判决的案件,如果公诉检察官认为原审判决认定事实不当提出上诉,经上诉审后撤销原审判决的,则由检察长核准加计一件有罪判决案件的办案维持率^[27]。

综合中国台湾地区检察绩效考核制度,可以发现:第一,中国台湾地区的检察考核基本上围绕刑事诉讼流程而展开的,区分了侦查检察官、公诉检察官和刑事执行检察官的办案绩效考核指标。第二,中国台湾地区的检察考核制度体现的主要是追诉性检察理念。以侦查检察官为例,考核指标包括了结案件数、结案速度、办案维持率,反映了办案数量、办案速度和办案质量等与追诉犯罪相关的三个维度。第三,与法国、德国检察官考核制度相比,中国台湾地区的检察绩效考核将量化指标作为主要的考核依据,并对不同类型检察官的要求进行了精细区分,指标体系不仅规定了各级检察官的基准要求,而且进一步设定了超出之后的加分指标。对于超出基准要求的部分,不仅针对不同的检察层级设定了有差别的加分权重,还针对不同序列的检察官进行了加分权重的区分。第四,中国台湾地区的检察考核联系着下级检察官的职务评定和一般评核,是检察上级对下级进行组织管理的重要方式,这与美国检察考核机制不同,在后者的体系中,检察考核意味着检察官是否能获得外部选民的认同,是否能在民选中获胜或连任,而在前者的体系中,虽然在个案评鉴中涉及到外部人士民主监督与评价,但个人考核等次主要由上级检察首长确认,检察考核则意味着检察官能否获得科层上级的认同,能否在组织内部晋升或获得嘉奖。

二、两种体制下检察绩效考核的制度逻辑与语境

(一)“考核个体”的共性趋势及其逻辑

考核个体可以催生更多的个人责任感。纵观美国检察官研究机构的考核框架,其中,无论是客观的量化考核还是外部的主观反馈,均是针对检察官个体而设定的。法国、德国及中国台湾地区的检察考核也主要是针对检察官个体进行的。以中国台湾地区为例,职务评定、全面评核和个案评鉴制度相结合,分别从正面和负面进行考核,既能对工作勤勉、能力优秀的人员进行有效的激励,也能对严重违反办案规则的人员及时警示和惩处。在这种考核机制下,办案能力强、工作勤勉的检察官会因此受到激励,并且在今后的检察工作中有更加积极的表现,而懒惰者、不能胜任者也会及时受到惩戒或被淘汰。这种方式不仅可以保障检察工作整体的公正与效率,而且,对于检察官个人的职业发展和能力进步也具有重要意义。

值得注意的是,虽然美国、法国、德国及中国台湾地区的检察考核机制均重视对个体检察官的考核,但是,具体的原因却有所不同。以美国和中国台湾地区为例,在美国模式下,检察独立和检察官个人负责制乃是考核个体的核心原因:一方面,无论是联邦还是地方层面,检察工作都是由个人决定和个人负责而不是由集体决定和负责的。就具体案件的处理而言,即使是承办案件的“助检”,也有权对于案件的调查和起诉做出决定,如果有两名以上的“助检”合办一个案件,一般都会确定一人为“主办”,其他人为“协办”^[28]。总之,个人负责制使案件权责分明,效率较高,也使“考核个人”变得更有放矢,即只有直接对检察官个人进行评价才能发挥绩效考核的功用。相比之下,中国台湾地区的检察机关虽然并不实行检察独立原则,但是仍然注重对个体检察官的考核,其主要原因乃在于中国台湾地区检察职能的单一性。在中国台湾地区,检察官主要享有侦查职权、公诉职权、协助(担当)自诉职权以及指挥刑事执行职能。可见,其检察官的职权主要集中于刑事司法领域——侦查权、公诉权、执行指挥权^①。中国台湾地区“刑事诉讼法”虽经历了多次修订,但检察官在刑事诉讼中的角色定位仍然沿袭了欧陆法系传统,即“刑事诉讼程序是检察官的程序”。由于检察官之间的工作具有同质性,这种较单一的检察职能为“考核个体”提供了较好的前提和基础,即在个体之间进行比较评估较容易。

^① 中国台湾地区“法院组织法”第60条。

(二)“评估效果”的实践差疏及其语境

美国和法国、德国、中国台湾地区关于检察绩效考核的模式存在相同点,但实践中也有诸多不同之处,这尤其体现在“考核指标的量化程度”和“外部评估的实践效果”等方面。

在美国检察考核制度中,“犯罪率”“定罪率”“累犯率”等传统量化考核指标只占很少的比重,相反,非量化指标的比重更大,例如被害人和证人的反馈情况、政策在案件中的适用效果、检察官个人的专业素养等。这种源于法官、辩护律师、被害人、证人等的问卷反馈,大多数没有具体的量化标准,主要是一种主观感受的描述。换言之,美国采取的是以主观评价为主导的考核方式。与美国不同是,法国与德国既注重对检察官平时工作的客观评分,也关注上级对下级职业道德、综合能力的主观评价,并且针对每项指标都有具体的量化标准与等次差异,是一种定性量化兼备的考核方式。相比之下,中国台湾地区沿袭了欧陆检察传统,但在检察考核中运用的乃是一套更精密化的量化考评体系,检察官的成绩直接来源于侦办、提起公诉案件的结案件数、结案速度以及有罪判决率。虽然在职务评定的考核项目中也包含了个人学识、操守、品德等需要主观评议的因素,但是,由于所占比重较低,这些并不是影响检察官年终考绩的主要因素。也就是说,数量化的“办案成绩”和“公诉成绩”才是评价检察官个体绩效的核心标准。

除考核指标的量化程度以外,以上国家和地区对于通过外部人士对检察绩效进行评估采取了完全不同的态度。在美国的检察体系中,外部人士的评价占据很大比重,赢得积极的外部评价对检察官的晋升及其政治生涯的发展具有关键作用。而法国、德国则恰恰相反,检察考评主体仅限于科层制的上级。相比之下,同是“检察一体”组织形式下的中国台湾地区,采取了较为折衷的做法,即以内部考核为主导,在个案评鉴中兼顾外部评价的考核模式。尽管美国和中国台湾地区在检察考核制度中均存在外部评价,其实践效果却截然不同。在美国检察考核体系中,外部评估主要来源于被害人、证人、法官等刑事诉讼参与者的意见反馈,根据美国检察官研究所的实证研究,这些外部评价的结果基本能准确评价检察官的履职行为,进而实现检察工作的目标^[29]。在中国台湾地区,除了办案成绩、公诉成绩等可客观量化的检察绩效是由检察机关的首长负责把握,关于个人品行、敬业精神、交友状态等主观性较强的其他因素,则由同行评议、外部评价等方式进行。由于同僚之间往往顾及私人情谊,即使存在问题,他人也不愿检举。例如,一项关于职务评定结果的研究显示,中国台湾地区2013年共有1322名检察官参与职务评定,其中被评定为良好的有1297人,比率达98.11%(2012年为98.53%)之多;在2016年,97%以上的检察官都被评定为良好,剩下的基本都是已经停止办案的人员,而非表现不良者。可见,中国台湾地区的检察官职务评定中的同行评价与外部评价已基本失去制度激励的作用^[30]。

此外,在中国台湾地区,来自检察系统外部的评价效果也不甚理想。从检察官个案评鉴制度的运行情况来看,自2012年1月6日“法官法”及检察官评鉴制度实施以来,外部评鉴泛滥,无法达到有效考核的目的。一项基于“法务部”官方网站(检察官评鉴专区)的检察官评鉴委员会决议书的统计研究显示,截至2015年7月,检察官评鉴委员会共完成评鉴结果36件,其中8件符合评鉴事由,建议予以惩戒,其余28件不符合评鉴事由(其中,请求不成立15件,请求不成立但交付行政监督作适当处分的2件,不交付评鉴11件)。从这28件的申请主体上看,“法务部”及所属检察机关共提起5件,均有评鉴事由;台北律师公会提起2件,均无评鉴事由,请求不成立;财团法人“民间司法改革基金会”提起32件(其中与“法务部”重复3件),有评鉴事由4件,无评鉴事由而请求不成立12件,交付行政监督2件,不交付评鉴11件^[31]。可见,由检察机关内部调查后申请评鉴的效果最好,由民间团体申请评鉴的,除少数成立外,其余不仅有部分不符合申请评鉴要件,甚至还有捏造申请评鉴事由,经调查后与事实不符等情形。这主要是因为:外部团体在受理当事人申请后未对申请事由进行审查和过滤而直接转交评鉴委员会^[32]。综合而言,中国台湾地区针对检察官的“多方评价”在实践中其实并未发挥出民主监督的预期作用,甚至还浪费了司法资源。

比较程序法学者达马斯卡认为,根据权力组织结构的特点,可以将司法机关区分为科层式和协作式两种理想类型。在第一种结构中,官员们被锁定在一个严格的上下级关系网络之中;在第二种结构模式

中,官员们大体平等,他们被组织到一个单一的权力等级。目前普遍认为,美国司法组织包含了协作式结构的显著特征,而受欧陆法系传统影响的司法组织更倾向于科层式结构^[3]。基于该比较法理论,美国和中国台湾地区对量化指标的重视程度不同,外部评估的实践效果也迥然有异,很大程度上是因为前者奉行协作式的制度结构,而后者采行的则是科层式制度结构。考虑到检察官在个人负责制的模式下很容易独断专行、恣意行权,而仅仅依靠检察系统内部的上级监督者来考核又难免会存在本位主义的局限,因此,美国检察机关采取的是一种协作型的组织模式。在这种权力组织结构中,监督者的权力并非来源于科层上级,而是赋予给了一些外部人士。这一点在检察绩效考核制度中体现得也特别明显:上级的打分与检察官的履职成绩只占很小的权重,真正影响其绩效成绩的乃是来自检察体系外部的刑事诉讼相关人士的反馈意见,甚至可以说是选民的满意度和选票。在此意义上,在协作型权力结构下的美国检察机关内部,权力的平面化分布弱化了等级森严的科层式监管,检察机关更倾向于被视为一种公共服务的提供者,而对于这种“服务者”的工作表现,最有发言权的便是服务的接受者(或者参与者)——法官、辩护律师、被告人、被害人、证人等。他们被推定认为能够更直观地感受到检察官的履职表现和综合素质。通过向这些人群分发和回收意见反馈表格,监督者对检察官的评分就有了更可信的参考基础。

相反,在法国、德国和中国台湾地区,检察体系内部采取的是科层式组织结构,即专业化、森严的官员等级序列以及对技术性决策的严格要求,这在一定程度上使得检察官个体只承认来源于内部的、上级的权威监督。在这种权力组织下,个体检察官的职务保有和晋升几乎完全取决于上级机关的任命。同时,经过长时间执业经历而培养出的职业认同感也会天然地排斥外部人士参与该决策过程。即使必须要引入外部参与,他们也会将这种参与视为一种干扰。因此,法国与德国的检察官绩效考核均由科层体系中的上级主导,而中国台湾地区针对“品行、学识、敬业精神”等评价中引入同僚评议、外部评议,对检察官个体却并不存在约束或激励作用,实践中几乎流于形式。另外,外部人士提起的个案评鉴因为缺少对案由的过滤机制也容易被滥用,无法达到有效监督的目的。

三、中国大陆地区的检察考核模式与改良前景

与美国、法国、德国、中国台湾地区相比,中国大陆地区的检察绩效考核不仅非常注重对部门条线和机关整体的考核(非个体性考核),而且,检察机关负责人的话语权较大(外部评价较缺乏)。一方面,“考核集体”乃以“条线考核”为重要抓手。整体来说,条线考核,即检察机关内部按照业务分类,由上级检察院的各职能部门对下级检察院对口部门进行考核。在具体条线设置上,各地实践会存在轻微差异,例如,上海市人民检察院将检察业务工作划分为侦查监督、未检、公诉、民事行政、监所检察、控告申诉、信息化、研究室等15个条线,并针对每一条线制定考核方案,设计差异化的考核项目、指标权重和计分方式^①;江苏省人民检察院也采用类似的方式,共分为9个条线^②;广东省珠海市人民检察院则将业务类型区分为审查、侦查、综合业务三大类,组成3个业务考核小组分别实施考评^[34]。采用条线考核并不是完全不考核检察官个体,实践中,每个基层检察院内部也有针对个体检察官的量化指标,涉及办案件数、办案速度和办案质量等,但在实践中,检察官个人绩效的等次往往由所在部门在条线考核中的排名、考核等次比例和检察官人数等情况决定,甚至只是在集体(主要是条线)成绩的基础上计算其贡献度。担任部门或业务组负责人的检察官基本上由部门或业务组在条线考核和本院考核中的成绩决定,并适度结合队伍管理、办理案件情况等确定其考核等次;副检察长的考核等次也是由该副检察长分管部门在条线考核中的成绩和本院考核的情况来确定^③。另一方面,检察绩效考核的权力主要掌握在机关首长、上级部门负责人手中。根据《检察官法》等相关规定,中国目前对于检察官的个人考核由各级人民检察院的检察官考评委员会来负责,检察长任考评委员会主任^④。根据权威机关的解读,检察长不仅要

① 《上海市人民检察院条线考核工作实施办法》第7条、第8条。

② 《江苏省省辖市检察工作综合评价办法》第7条。

③ 《上海检察机关检察官绩效考核指导意见》第17条、第18条、第24条;《江苏省检察机关检察官办案绩效考核量化规则(试行)》第10条、第11条。

④ 《检察官法》(2019)第39条、第40条。

依法履行办理案件职责,主持检委会讨论事项,还负有从宏观上指导检察院各项检察工作,综合负责检察管理工作,依法主持检察官考评委员会对检察官进行业绩评价的职责。检察长作为考评委员会主任,其职责主要是负责检察官考评委员会的组织管理,如及时组织开展考评、召开会议、作出考评意见等^{[35]210}。根据此前的实践情况,考评委员会的其余组成人员一般包括副检察长、机关党委、政治部主任、办公室主任等^{[8]32}。近年来检察改革中强调检察官考评委员会应当有一定比例的专家学者参与,而且,对检察长的议事程序要求“仍然要遵守民主评议的原则,与检察官考评委员会其他成员平等地行使职权”^{[35]211},但是,以江苏省、上海市、广东省、安徽省、湖北省等为代表的多地区检察官绩效考核细则中规定的考核主体仍然仅限于检察院内部^①,而在增加了专家学者进入考核主体的部分地区,从实践情况看,作为外部人士的专家学者往往囿于检察院领导的权威,在考核中的作用并不突出,并且受时间、精力及信息限制,在检察机关绩效考核工作中实际上也难以发挥作用^[36]。可见,当前中国大陆地区的检察机关乃是一种以“内部考核”“集体(条线)考核”为主的考核模式。

这样的考核机制在检察实践中产生了诸多负面影响:其一,以职能部门为主的“条线考核”和以检察机关为单位的“集体考核”一定程度上忽略了绩效考核对于个体的激励作用。以往的一些文献也都从不同角度论证了这一点^{[4]78[37]}。大多数检察官(尤其是案件量较少的一些小型检察院的办案人员)在完成基本的工作量之后,基本上没有进一步增加办案量的积极性。毕竟,条线考核主要关系着部门负责人和主要领导的业绩及晋升情况,与个体检察官的职级晋升等关联性有限。其二,由于检察考核主要局限于检察机关内部,也不利于民主评议和刑事司法共同体的监督。虽然检察机关为了增强社会认同度和司法权威性,也推出了释法说理等工作事项,但是,至少在考核环节,外部意见从来都不是考核指标的主要事项。2019年的《检察官法》新增了“全面原则”,即对检察官的考核,应当全面、客观、公正,其中,结合同被考核人共同办理案件的检察人员的意见建议,听取人民群众对被考核检察官的评价,包括该检察官办理的案件的当事人的评价,是全面、客观、公正考核的一个重要形式^{[35]215}。然而,在实践中,群众意见和同僚评价往往主观且不明确,有调研显示,群众和同僚打分往往是“印象分”,既无法反映司法工作的真实情况,也不能反映履行司法职权的质量和效果,如果经常运用“民主测评”“民主投票”这些看似“民主”的考核方式,将会使检察人员在处理上下级关系和人际关系上浪费大量精力,因此“民主评分”的方式被逐渐淡化^{[8]33}。相反,领导通过量化指标而确定的检察官的工作实绩,一直以来都是考核的重中之重。这一点也被《检察官法》的相关条文所强调,并从未变更过^②。

理论上和实践中一直有关于“引入外部评价”和“倡导考核个体”的呼声。当前中国大陆地区淡化“集体(条线)考核模式”的制度土壤还不够坚实,“外部评估模式”也并不适宜中国大陆地区的检察环境。

首先,就淡化“集体(条线)考核模式”而言,第一,中国大陆地区的检察官独立办案机制还处于转型过程中,受制于行政化的检察权管理模式,检察官“个人负责制”还难以全面推开。当前,为了革除检察机关在办案过程中的行政化弊端,保证检察官独立办案和自我担责,主任检察官或者检察官办案组制度在一些地方试点推行,但是就改革情况看,“层级审批制”仍然深刻地影响着检察权的实践运行,大部分承办检察官仍难以行使自主决定权^[38]。2019年修订之后的《检察官法》沿着检察分类管理改革的脉络对考核对象也进行了区分,该法第2条规定,检察官是依法行使国家检察权的检察人员,包括最高人民检察院、地方各级人民检察院和军事检察院等专门人民检察院的检察长、副检察长、检察委员会委员和检察员,不再包括助理检察员。因此,今后的绩效考核主要是针对入额检察官进行。根据新法第68条的规定,没有入额的助理检察员成为检察官助理,检察官助理没有独立办案的权限,只能在检察官指导下负责审查案件材料、草拟法律文书等检察辅助事务。既然没有独立办案的权限,则如何分担责任,如何

① 在江苏省各省市的检察官绩效考评中,首先由检察官对个人司法办案、司法技能情况进行自评;然后交部门负责人对检察官的自评情况进行复核,分管院领导对部门负责人的检察官的自评情况进行复核;案件量化评价,由各业务部门初评,案管部门审核;政工部门组织开展司法作风、司法技能评价;纪检监察部门对检察官职业操守情况进行评价;考评委员会办公室提出检察官办案绩效考核等次建议,其评定过程中不涉及外部人士的参与。《江苏省检察机关检察官办案绩效考核量化规则(试行)》第28条。其他类似规范见《安徽省市级人民检察院检察业务考评办法》《广东省检察工作人员绩效考核及奖金分配指导意见(试行)》《江门市人民检察院检察工作人员绩效考核办法(试行)》《湖北省检察业务考评办法(试行)》。

② 《检察官法》(1995)第24条;《检察官法》(2001)第26条;《检察官法》(2017)第26条;《检察官法》(2019)第42条。

承担考核任务就变得不甚明确。为了明确入额检察官的办案机制,一些地方也在试行检察官办案组模式,由一位入额检察官带一到两位助理和书记员^[39]。改革初衷是希望入额检察官依靠办案经验和能力主要负责办案工作,组内其他人员协助或辅助入额检察官办案,然而,在实践中,检察官助理仍承担着大量的办案任务,需要独立办理大量的非疑难案件,只是文书签署时由入额检察官签名。在个别办案组,由于入额检察官是从综合业务部门转到办案部门来入额,办案经验和能力并不突出,甚至无法胜任办案工作,辅助检察官办案的检察官助理实际上担当着“影子前锋”的角色^[40]。因此,若脱离条线考核而进行个体考核,难以划分个体检察官的责任,因此也就难以考核个体履职情况。第二,中国大陆地区检察机关内设机构极其复杂,跨条线或跨部门地进行比较评估还非常困难。自1949年《中央人民政府最高人民检察署试行组织条例》施行以来,中国大陆地区检察机关的内设机构主要可分为三大类,即领导机构、办案业务部门、综合业务部门。随着新一轮检察改革的推进,在此基础上又设置了案件管理部门、未成年人刑事检察部门等。业务机构又按不同业务分为不同部门,其职能不仅涉及刑事诉讼方面的侦查部门(已转隶)、公诉部门、侦查监督部门,也包括刑事诉讼的监督业务方面的监所检察部门、社区检察部门,还包括了非刑事诉讼的监督业务方面的民事行政检察部门,甚至包括了新近增设的公益诉讼部门。在当前大部制改革过程中,各省市检察机关又将不同的检察业务划分为不同的“部”,从而使业务分类变得愈加复杂^[41-42]。正是因为中国大陆地区的检察职能(区别于中国台湾地区检察职能的单一性和同质化)具有多元性和非同质性的特征,淡化“条线考核模式”就缺少了应用基础:一方面,条线之间因为任务和工作性质不同而很难直接比较优劣,上级检察院对下级院进行考核评比时,需要借助条线考核来落实对整个检察院的考核,即,将下级各个院的各部门考核成绩加权平均,算出总分再进行排名;另一方面,不同部门的检察官个体之间也缺乏统一的评比标准,而只有同一条线内检察业务才具合理性,部门工作成效既是检察官个人业绩的直接体现,又是评价检察官履职情况的重要载体,因此将部门考核等次纳入检察官绩效考核体系,有利于破解不同部门检察官难以直接比较的难题。

其次,就引入“外部评估模式”而言,第一,通过海峡两岸检察制度的比较可以发现,两岸的检察体系一脉相承,都表现出上下一体和行政科层式的组织特性。在权力自上而下分配的环境下,外部监督绵软无力,并且根据中国台湾地区的实践经验,引入外部评价不排除会存在一些带有极端个人偏见的评估,从而使得反馈可信度受到影响,这也极大地挑战着监督者对所有反馈进行筛选时的鉴定能力;此外,意见反馈表的制作、发送、回收和筛选统计,无疑也是一项浩大的工程,由此耗费的人力、物力和财力是检察考核制度设计者所不容忽视的重要因素。第二,尽管内部考核存在诸多弊病,但考虑到目前中国大陆地区的检察语境,以机构(部门)责任人评估为主的内部考评似乎仍具有不可替代的地位。在中国大陆地区检察一体的检察体系下,上级负责人对下级检察官的业务有领导和指挥权,同时对其履职情况也承担着“瑕疵担保责任”。一方面,对基层机关负责人而言,只有掌握考核权力才能客观了解和度量组织成员的实际行为是否符合要求。他们可以通过压力传导机制将考核要求逐步贯彻下去。而另一方面,由于在集体(条线)考核中,最后的成绩和排名更多与基层机关(部门)负责人的政绩或业绩直接挂钩,对基层机关(部门)负责人的约束或激励作用也很强,因此,上级的标准也更容易通过系统内部的这种考核得以贯彻。而外部评价基本上无法实现上述功能。由此可见,这种行政化的考核模式虽然可能导致一些违背司法规律的现象,如强化检察官的追诉倾向、弱化检察官对正当程序的重视等,但却有利于检察机关负责人进行组织管控,也有利于更高层级的检察机关督促基层机关(部门)负责人积极履职,因此,仍有着较强的生存基础。这也是海峡两岸的检察系统都存在着高度指标化的量化考核规则的原因之一。

对于现行检察绩效考核模式的肯定并不代表拒绝一切改革与完善,对于现行考核模式的一系列弊端,仍需要通过一些技术性的调整来解决。一方面,针对考核集体模式对个体的激励不足问题,须首先完善人员分类管理,按照检察官承办业务种类及其职务级别,分别确定考核项目、计分细则和评价等级,并建立个人职业档案,动态记录检察官办案实绩;其次,将检察官绩效考核同基层院考核、条线考核、内设机构考核进行有序整合,实现个人、部门和全院工作目标有机统一,个人考核根据所在院考核等次、部门考核等次、部门权重设置、检察官个人考核情况等因素确定考核等次,并合理拉开等次差

距;最后,将绩效考评综合成绩作为检察官评奖、评优、晋升的重要依据,以激励检察官个人勤勉、高效履职。另一方面,针对内部考核模式导致的缺乏民主监督问题,可考虑建立考评委员会与考核对象双向互动的考核模式,既促使考核主体对被考评检察官有更全面的了解,又帮助个体检察官在考核前熟悉考核目标、考核项目及计算标准,在考核中了解考核程序、遵守考核要求,在考核后对考评结果持有异议时,可以向考评委员会提出申诉,由考评委员会进行核查与说明,提高检察官对考评结果的认可度,形成“事前可了解、事中可沟通、事后可申诉”的畅通渠道,并以此实现检察体系内部民主监督。

四、结语

制度(包括非正式制度)类型均肇因于相应的历史、社会或现实的语境。作为一种影响、甚至主导检察实践的非正式制度机制,不同法域的检察绩效考核制度也不例外,并表现出殊途同归或形似而神异的复杂面相。在检察绩效考核中,美国和法国、德国、中国台湾地区均采用“考核个体模式”,但原理却有所不同,美国主要因为检察官“个人负责制”,中国台湾地区则主要因为检察职能的同质化。美国和中国台湾地区虽然都存在“外部评估”机制,但实施效果却迥然有异,根源就在于两个法域的检察系统在权力结构上呈现出“协作型”和“科层化”的不同特征。中国大陆地区的检察机关在职权配置上遵循多元职能并存的结构,在组织体系上实行检察一体原则,这决定着其他法域的“考核个体模式”和“外部评价模式”很难有效践行,过度强调“外部评价”和“多方参与”并不能达到像美国那样外部监督的效果,甚至会产生像中国台湾地区流于形式和浪费司法资源的负向局面。相反,在检察官独立办案机制未完全落实,检察权能及其内设机构仍呈多元化特征的情况下,偏重“内部评价”和“考核集体(条线)”的检察考评机制——尽管弊端显在——似乎仍有着不可替代的语境基础。在此基础上,可针对通过完善检察人员分类考核、重视个人考评结果及建立双向互动的检察考评模式,适度解决现行模式下的个人激励不足和缺乏外部监督问题。

参考文献:

- [1] STEPHHANOS B. Rewarding prosecutors for performance[J]. *Ohio State Journal of Criminal Law*, 2009(6): 441-451.
- [2] JOAN E J. Basic issues in prosecution and public offender performance[M]. Washington: U.S. Department of Justice, National Institute of Justice, 1982: 14-22.
- [3] 陈瑞华. 刑事程序失灵问题的初步研究[J]. *中国法学*, 2007(6): 141-156.
- [4] 郭松. 组织理性、程序理性与刑事司法绩效考评制度[J]. *政法论坛*, 2013(4): 69-80.
- [5] 龙宗智. 审判管理: 功效、局限及界限把握[J]. *法学研究*, 2011(4): 21-39.
- [6] 朱桐辉. 绩效考核与刑事司法环境之辩: G省X县检察院、司法局归来所思[J]. *刑事法评论*, 2007(2): 252-273.
- [7] 黄维智. 业务考评制度与刑事法治[J]. *社会科学研究*, 2006(2): 85-94.
- [8] 万毅, 师清正. 检察院绩效考核实证研究: 以S市检察机关为样本的分析[J]. *东方法学*, 2009(1): 28-43.
- [9] 禹得水. 关于检察机关绩效考核制度的调查报告: 以H省L县人民检察院公诉绩效考核制度为样本[J]. *中国刑事法杂志*, 2015(2): 114-132.
- [10] 王欣, 黄永茂. 国外检察官考核考评制度之比较及启示[J]. *江苏大学学报(社会科学版)*, 2013(2): 93-96.
- [11] 卞宜良, 林学华. 法国检察官业绩考评与晋升制度评析[J]. *人民检察*, 2015(23): 71-73.
- [12] 么宁. 检察业务考评机制新思维: 美、台检察考评镜鉴及启示[J]. *中国刑事法杂志*, 2017(6): 105-119.
- [13] 龙宗智. 检察官办案责任制相关问题研究[J]. *中国法学*, 2015(1): 87-100.
- [14] 卢拉, 韦德. 跨国视角下的检察官[M]. 杨先德, 译. 北京: 法律出版社, 2016: 47.
- [15] 张鸿巍. 美国检察制度研究[M]. 北京: 人民出版社, 2009: 75.
- [16] 黎敏. 联邦制政治文化下美国检察体制的历史源起及其反官僚制特征[J]. *比较法研究*, 2010(4): 1-16.
- [17] ELAINE N, PATRICIA F, DELENE B. The changing nature of prosecution: community prosecution vs. traditional prosecution approaches[R]. Alexandria: American Prosecutors Research Institute, 2004: 4-5.
- [18] STEVEN J, ROBERT H. A framework for high performance prosecutorial services[R]. Washington: Bureau of Justice Statistics, 2011: 5.
- [19] STEVE D, ELAINE M N, DEBRA W. Prosecution in 21 century: goals, objects and performance measures[R]. Alexandria: American Prosecutors Research Institute, 2012: 10-15.
- [20] 刘林呐. 法国检察制度研究[M]. 北京: 中国检察出版社, 2015: 26.

- [21] 金邦贵. 法国司法制度 [M]. 北京: 法律出版社, 2008: 322-324.
- [22] 刘新魁. 法国司法官制度的特点及启示 [J]. *中国法学*, 2002 (5): 147-157.
- [23] 孙琴, 刘俊. 法国司法官考评制度及其适用 [J]. *人民检察*, 2013 (7): 64-67.
- [24] 魏武. 法德检察制度 [M]. 北京: 中国检察出版社, 2008: 177.
- [25] 林钰雄. 检察官论 [M]. 北京: 法律出版社, 2008: 96-97.
- [26] 中国台湾“法务部”. 高等法院以下各级法院及其分院检察署检察官办案成绩考查要点 [EB/OL]. (2008-06-18) [2019-08-21]. <http://www.rootlaw.com.tw/LawArticle.aspx?LawID=A040090041..>
- [27] 中国台湾“法务部”. 检察官办理公诉案件办案成绩考查实施方式 [EB/OL]. (2005-07-21) [2019-08-21]. <http://www.rootlaw.com.tw/LawArticle.aspx?LawID=A040090041..>
- [28] 何家弘. 执法长官与公诉律师: 美国检察官职能评析 [J]. *人民检察*, 1999 (5): 60-62.
- [29] ELAINE M N, LISA M B, GERARD R. Performance measures for prosecutors: findings from the application of performance measures in two prosecutors' offices[R]. Alexandria: American Prosecutors Research Institution, 2007: 13.
- [30] 中国台湾地区“铨叙部”. 法官法实施后司法人员人事法制与实务运作之研究 [EB/OL]. [2019-04-03]. http://www.mocs.gov.tw/FileUpload/687-3252/Documents/研究報告_fianl.pdf
- [31] 林秀冰, 沈威. 海峡两岸比较视野下检察官考核制度研究 [C]//胡卫列, 董桂文, 韩大元. 人民检察院组织法与检察官法修改: 第十二届国家高级检察官论坛论文集. 北京: 中国检察出版社, 2016: 902-915.
- [32] 白忠志. 台湾地区检察官人事制度之变革: 检察官的员额、遴选及考评制度述介 [J]. *人民检察*, 2016 (2): 74-77.
- [33] 米尔伊安·达马斯卡. 司法和国家权力的多种面孔 [M]. 郑戈, 译. 北京: 中国政法大学出版社, 2015: 24-33.
- [34] 金波. 对检察机关绩效考评几个难点问题的思考 [J]. *中国检察官*, 2010 (6): 3-4.
- [35] 王爱立. 中华人民共和国检察官法解读 [M]. 北京: 中国法制出版社, 2019: 210-215.
- [36] 龙宗智. 试论建立健全司法绩效考核制度 [J]. *政法论坛*, 2018 (4): 3-15.
- [37] 黄永茂. 检察机关考核考评问题探析 [J]. *国家检察官学院学报*, 2013 (6): 56-64.
- [38] 最高人民法院 2013 年重点课题组. 主任检察官制度研究 [J]. *中国法学*, 2015 (1): 67-83.
- [39] 张登高. 检察官办案组的设置与运行情况实证分析 [J]. *上海法学研究*, 2019 (5): 408-414.
- [40] 龙宗智. 司法责任制与办案组织建设中的矛盾及应对 [J]. *人民检察*, 2016 (11): 9-10.
- [41] 龙宗智. 检察机关内部机构及功能设置研究 [J]. *法学家*, 2018 (1): 141-151.
- [42] 万毅. 检察机关内设机构改革的基本理论问题 [J]. *政法论坛*, 2018 (5): 3-16.

Performance Evaluation System in Chinese Procuratorates: Model and Its Logic

LIN Xifen, ZHOU Chen

(Koguan School of Law, Shanghai Jiao Tong University, Shanghai 200030, China)

Abstract: In different jurisdictions, performance evaluation system is commonly used to optimize the operation of prosecutorial power and the management of prosecutors' performance. Based on contextual comparison, we find that America, France, Germany and Chinese Taiwan have chosen different modes of procuratorial operation: the principle of independence and the principle of unity. They share the same characteristics of "individual-based evaluation" regarding the evaluative method, while they are different for "quantitative degree of indicators" and "effects of social evaluation". Both convergence and divergence indicate the infrastructure and logic of the two kinds of procuratorial systems: the American mode of "independence of prosecutors" is rooted in the cooperative structure of power, which focuses on the value of community participation; while the mode of France, Germany and Chinese Taiwan, "unity of prosecutors" is originated from bureaucratic structure of power, which emphasizes the "top-down" effect of quantitative indicators. Mainland China adopted the principle of "unity of prosecutors" and multiple prosecutorial functions. Therefore, the performance evaluation system characterized by "prosecutorial-function-based assessment" and "internal-assessment" may be maintained for a long period. In order to avoid the insufficiency of individual motivation and lack of external supervision, the reformers could think more about utilizing the classified, individual-based, and consultative evaluation methods in the future.

Keywords: prosecutorial evaluation; individual-based evaluation; social participation; bureaucratic structure; collaborative structure

[责任编辑: 箫姚]